

come il conflitto intra-partitico tra innovatori e conservatori e il *trade-off* tra esigenze organizzative ed elettorali assumono contorni più netti, segno che sono stati «fotografati» con la luce giusta.

[Anna Bosco]

ORESTE MASSARI e GIANFRANCO PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 258.

Nel panorama, ormai affollato, delle opere pubblicate in Italia intorno alla questione elettorale, s'inserisce a buon diritto fra le più interessanti quest'opera collettanea curata da Massari e Pasquino, allo scopo espresso di fare il punto comparato della situazione prendendo in considerazione alcune delle più significative democrazie occidentali. Si tratta di ordinamenti caratterizzati da sistemi elettorali diversi e da forme di governo anch'esse diverse, la cui analisi è affidata a studiosi di sicura esperienza in materia (lo stesso Oreste Massari per la Gran Bretagna; Sergio Fabbrini per gli Usa; Aldo Di Virgilio per la Francia; Mario Caciagli per la Spagna; Antonio Missiroli per la Germania), mentre Michele Carducci (un giovane giuspubblicista) dedica un denso saggio al tema controverso (ma attualissimo in Italia, come in altri ordinamenti oggetto di recenti riforme, dal Giappone alla Russia, agli altri paesi dell'Europa orientale) dei c.d. «sistemi elettorali misti».

I curatori del libro non fanno mistero di alcune convinzioni che da tempo sorreggono il loro approccio ai problemi politico-istituzionali: in polemica con una radicata quanto miope tendenza a sottovalutare i fattori istituzionali per privilegiare esclusivamente quelli politici e comportamentali, essi partono dall'idea che, per dirla in due parole, le istituzioni contano, nel senso che se buone regole elettorali e ordinamentali non sono condizione sufficiente per assicurare la funzionalità dei sistemi democratici, nondimeno esse sono condizione necessaria e prezioso strumento per indurre gli attori del sistema politico-istituzionale a comportamenti coerenti con priorità attentamente selezionate. «Con i dettagli ben congegnati si può ottenere molto», si legge nell'introduzione di Pasquino. I curatori sono altresì persuasi che se non è lecito importare da altri paesi modelli elettorali e istituzionali tal quali, nondimeno è del tutto legittimo, ed è anzi doveroso (tanto più per il «ricercatore applicato») trarre dalle esperienze comparate insegnamenti ed esempi da utilizzare sia a fini predittivi, sia, ancor prima, in vista di una progettazione riformatrice consapevole e che non voglia procedere alla cieca.

Come il titolo indica, il tema di fondo del libro è il rapporto che lega modalità di elezione del Parlamento e formazione del governo: l'esame comparato dimostra che nei sistemi politici considerati (attenzione: non si parla di semplici sistemi *elettorali*), eccezion fatta per il

caso americano, gli elettori votando per il Parlamento hanno la possibilità relativamente poco mediata di determinare la formazione del governo e la scelta del suo capo. Se ne può trarre la conclusione che le moderne democrazie, indipendentemente dai singoli istituti che possono essere anche assai diversi l'uno dall'altro e nelle rispettive combinazioni, sono tutte in qualche modo maggioritarie e condividono alcune regole di fondo precise e «brutali» (uso una recente definizione di George Vedel): (a) l'esecutivo ha una leadership d'investitura popolare più o meno diretta; (b) la principale responsabilità dell'esecutivo è davanti al popolo; (c) l'opposizione è funzione fondamentale dell'ordinamento ed è grazie ad essa che si realizza la vera separazione dei poteri. A queste, Pasquino ne aggiunge un'ultima, in Italia verificata al di là di ogni possibile dubbio: solo la periodica alternanza della classe di governo può, se non garantire il buon governo, quanto meno ridurre il mal governo.

Il problema della democrazia italiana è allora come introdurre e attuare queste leggi fondamentali, applicate negli ordinamenti considerati anche dove esistono sistemi elettorali proporzionali: si vedano i saggi di Caciagli sulla Spagna e Missiroli sulla Germania. Si prospetta qui quella che non può che essere una scelta di politica istituzionale. Al fine di cui s'è detto, quale approccio fornisce le prospettive più incoraggianti: far passare le due funzioni del rappresentare e del governare attraverso l'elezione del medesimo organo, ovvero affidarle ad organi entrambi eletti dal popolo ma separatamente l'uno dall'altro?

L'opzione da tempo compiuta da Gianfranco Pasquino, ampiamente argomentata in più opere e tradotta da oltre un decennio in coerenti proposte di riforma, trova qui piena conferma. Essa punta, com'è noto, su quello che egli considera un potenziamento della forma di governo parlamentare e che chiama, con Augusto Barbera, modello «neo-parlamentare» (terminologia fra i costituzionalisti molto discussa). Si tratta, in sostanza, di una variante del *gouvernement de legislature* teorizzato in Francia, in alternativa al modello gollista, dalla seconda metà degli anni Cinquanta e importato in Italia da Serio Galeotti. Esso si fonda sull'elezione contestuale della camera bassa e del presidente del consiglio (secondo formule che variano: Pasquino opta per l'elezione a doppio turno con accesso relativamente aperto al secondo dell'assemblea rappresentativa e l'elezione del premier al secondo turno; ovvero sull'attribuzione al premier eletto di un «premio di governo» destinato a riassorbire una quota consistente di quel 25% dei seggi oggi attribuita a turno unico, con la seconda scheda, su base proporzionale) e sulla possibilità che la camera mantiene di sfiduciare il Governo obbligandolo alle dimissioni con contestuale scioglimento del Parlamento per rimettere la scelta al corpo elettorale (è questa la decisiva differenza rispetto alle soluzioni presidenzialiste).

Sulla base di un'impostazione del genere non può stupire che gli AA., ben prima delle elezioni del 1994, rifiutassero di considerare

come definitiva la legislazione elettorale italiana del 1993; né che formulassero previsioni rivelatesi accurate sugli esiti che da essa non era possibile attendersi (si vedano in particolare i saggi di Carducci e di Pasquino). In una seconda edizione del libro, uscita sei mesi dopo il voto del 27-28 marzo 1994, proprio Pasquino ha buon gioco, sulla base dell'esperienza concreta, nell'argomentare, nelle nuove e ampliate conclusioni, la strategia istituzionale suggerita nel libro: rispetto alla quale, premesso un consenso di fondo e il convinto apprezzamento per i contributi comparati in essa contenuti, mi sento di formulare due osservazioni. La prima è che, se compito che differenzia lo studioso dal politico non può che essere quello di richiamare gli attori del sistema politico in transizione sull'utilità di un approccio «sistemico», nondimeno proprio lo studioso non può fare a meno di rilevare che «in natura» di riforme istituzionali ed elettorali sistemicamente impostate e realizzate non se ne sono (quasi) mai viste. Lo stesso modello francese (ben illustrato per gli aspetti che qui interessano da Di Virgilio) deve ritenersi almeno in parte frutto di casualità e di evoluzioni diverse da quelle previste e attese da coloro stessi che lo delinearono. Nel merito, invece, rilevo nel libro la tendenza, presente un po' in tutti i «neo-parlamentaristi», a marcare con qualche sottolineatura eccessiva le conseguenze del c.d. governo diviso (v. nel nostro caso i contributi di Fabbrini e di Pasquino). Si tende, nel contempo, a sottovalutare (per esempio per il caso francese) la panoplia di strumenti costituzionalmente previsti per garantire l'attuazione parlamentare dell'indirizzo politico del governo: ad essi, più che a una presunta «moderazione» dei protagonisti, si deve a mio avviso se la coabitazione non ha affatto provocato problemi veramente seri. Inoltre, non si può negare che in Italia l'ipotesi neoparlamentare incontra, come proprio Pasquino lucidamente riconosce, la «quasi irrimediabile complicazione» d'un bicameralismo indifferenziato, apparentemente inossidabile, che raddoppia le difficoltà. Anche per questo (oltre che per gli ostacoli della politica) riformare il nostro ordinamento resta un impegno arduo, di lunga lena, destinato a seguire le regole del «*trial and error*» piuttosto che quelle della progettazione razionale: ed è allora opportuno, forse, non accantonare del tutto il pur casuale modello della Quinta repubblica.

[Carlo Fusaro]

MASSIMO MORISI e STEFANO PASSIGLI (a cura di), *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 674.

La politica urbanistica rappresenta in Italia uno dei settori di *policy* meno investigati dalla ricerca politologica, soprattutto in considera-